

Action Brief: Cooperarea pentru Dezvoltare și Egalitatea de Gen în Noile State Membre ale Uniunii Europene

Autori: Katarzyna Staszewska, Emily Esplen și Véronique Dion

Bulgaria, Republica Cehă, Polonia, România și Slovacia aparțin grupului de țări EU-12, care s-au alăturat Uniunii Europene în 2004 și 2007¹. Odată cu semnarea tratatelor de aderare, aceste țări s-au angajat la nivel legal și politic să își ajusteze și armonizeze legislațiile naționale și politicile externe în acord cu standardele stabilite la nivelul UE. Mai exact, în cazul cooperării pentru dezvoltare, aceste state și-au asumat obligația de a crește atât calitatea, cât și cantitatea asistenței pentru dezvoltare.

Țările EU-12, numite și Noile State Membre (NSM), se află într-o poziție interesantă. În calitate de foste state receptoare de ajutor pentru dezvoltare, sunt familiarizate cu ODA (Official Development Assistance) și dețin experiență în administrarea ajutorului pentru dezvoltare. Dar, în calitate de noi donatori ai UE, se confruntă cu provocările inerente construirii propriului sistem de planificare, coordonare și livrare a asistenței pentru dezvoltare.

În contextul actual, nevoia respectării angajamentului pentru dezvoltare asumat de toate statele membre UE, este mai stringentă ca niciodată. Trăim într-o lume unde sărăcia și inechitatea reprezintă o realitate curentă tot mai amplă și profundă. Aproximativ 40% din populația mondială trăiește cu mai puțin de 2 dolari pe zi, iar femeile sunt cele mai sever afectate de acest fenomen². Setarea Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului (MDG)³ în urmă cu o decadă, a reprezentat un pas major în lupta împotriva eradicării sărăciei și inechităților extreme, dar din păcate doar cu 5 ani până la termenul limită stabilit, progresele înregistrate sunt departe de cele previzionate. Recentele crize globale nu au făcut altceva decât să agraveze situația: Banca Mondială estimează o pierdere financiară de aproximativ 270-700 miliarde de dolari pentru statele în curs de dezvoltare, ca rezultat al crizei financiare⁴. Femeile sunt cel mai adesea, cele mai afectate de astfel de crize datorită inegalităților pre-existente, mai exact acestea dețin resurse limitate – precum educație sau resurse financiare - care să le ajute să facă față șocurilor generate de aceste crize.

Totuși, în spatele acestui sumbru tablou, există și oportunități. Pentru NSM, acești ani reprezintă un debut, aceste state se află într-un proces continuu de cristalizare a propriilor priorități de dezvoltare și de construire a unor sisteme naționale eficiente de oferire a asistenței pentru dezvoltare. Acest context constituie o oportunitate semnificativă pentru societatea civilă de a se implica în aceste procese, pentru a responsabiliza și monitoriza respectarea angajamentelor asumate de propriile guverne, cu privire la asistența pentru dezvoltare, și pentru a face presiune în vederea înțelegerii egalității de gen drept o prioritate de dezvoltare.

1 Grupul de state EU-12 este compus din Cipru, Cehia, Estonia, Letonia, Lithuania, Malta, Polonia, Slovacia, Slovenia și Ungaria, care au aderat la UE în 2004, și Bulgaria și România care au aderat în anul 2007.

2 Pereira, J. & J. Burnley (2009) *Lighten the load. In a time of crisis, European aid has never been more important*, AidWatch CONCORD (disponibil online)

3 MDG au fost elaborate în cadrul 2000 UN Millennium Summit, unde problematica sărăciei a fost operaționalizată prin crearea a 8 obiective cheie în vederea eradicării sărăciei, obiective ce trebuie atinse până în anul 2015. Astfel, fondurile alocate dezvoltării trebuie să se focalizeze asupra atingerii acestor obiective primordiale. În anul 2002, în cadrul UN Monterrey Financing for Development Conference a fost decisă alocarea de fonduri suplimentare în vederea atingerii MDG. Statele afectate profund de sărăcie au devenit priorități pentru oferirea de asistență, în special continentul african (GADN, 2008).

4 Ibid

Acest brief își propune să studieze cooperarea pentru dezvoltare la nivelul a cinci NSM: Bulgaria, Cehia, Polonia, România și Slovacia, cu scopul identificării progreselor și provocărilor, precum și identificarea oportunităților de a introduce principiul egalității de gen în centrul agendelor internaționale de dezvoltare ale noilor state membre UE⁵.

1. Preambul: Asistența pentru Dezvoltare în NSM, înainte și după 1989

Chiar dacă în mod frecvent se presupune că NSM sunt debutante în ceea ce privește asistența pentru dezvoltare, aceste state dețin totuși o experiență trecută. Mai exact în calitate de state membre ale blocului comunist, au constituit jucători importanți în oferirea de asistență pentru dezvoltare între anii 1960 și 1980, perioadă în care asistența pentru dezvoltare era utilizată drept un instrument politic și economic de promovare a comunismului la nivel mondial. Spre exemplu, în perioada Războiului Rece, Cehoslovacia era unul din cei mai mari donatori din cadrul blocului sovietic, oferind între 0.7 și 0.9 din PIB (GNI)⁶ pentru ajutorarea statelor în curs de dezvoltare⁷. România, în mod similar, oferea ajutor către peste 39 de state africane, 32 din America Latină și 16 din Asia⁸.

Odată cu terminarea Războiului Rece, în regiune au urmat două decade de tranziție de la economii socialiste la economii de piață⁹. NSM au devenit primordial receptori de asistență pentru dezvoltare, bazându-se într-o mare măsură pe suportul primit din partea UE pentru propria dezvoltare. Chiar dacă există variații de expertiză și experiență în domeniul dezvoltării la nivelul tuturor NSM, experiență câștigată în timp, atât ca receptori, cât și ca donatori, stă astăzi la baza abordării dezvoltării și stabilirii priorităților politice în NSM.

2. Contextul actual: o nouă arhitectură globală de asistență pentru dezvoltare

În ultima decadă, mecanismele și procesele prin care asistența pentru dezvoltare este distribuită, au suferit schimbări majore, prin introducerea unor noi modalități mai eficiente de administrare și livrare a asistenței pentru dezvoltare – numite în mod colectiv „noile modalități de asistență pentru dezvoltare” (NAM)¹⁰. Acestea includ următoarele: Strategiile pentru Reducerea Sărăciei (PRSP), care sunt elaborate de guvernele statelor receptoare de asistență și subliniază strategiile majore la nivel de țară privind reducerea sărăciei; fonduri de tip coș (Basket Funds), unde mai mulți donatori finanțează împreună un program, un sector sau un buget; și suportul

5 Pentru acest brief, vom utiliza termenul de NSM pentru a face referire la cele 5 state analizate pe parcursul acestui document. Conceptul de EU-12 va fi utilizat pentru a face referire la toate statele care au aderat la UE în 2004 și 2007.

6 PIB – Produs Intern Brut

7 Simunkova, B. (2009), *Gender Questions in Development Cooperation: Emerging Issues in the Czech Republic's Bilateral Programmes*, Research Paper, International Institute of Social Studies, The Hague (disponibil online).

8 Oprea, M & R.Novac (2009), *It's Our Turn to Help' Development Cooperation in Romania*, FOND, Bucharest (disponibil online).

9 Procesul de tranziție este caracterizat prin liberalizarea economică a prețurilor care vor fi setate de dinamica pieței economice și nu de autoritățile statului, eliminarea restricțiilor comerciale, privatizarea companiilor publice și crearea unui sector financiar care să faciliteze libera circulație a capitalului privat.

10 Esplen, E. & Brody, A. (2010) *Gender review of the external environment for development: impacts on poverty reduction and implications for Irish Aid policy on aid and gender equality*, BRIDGE, Institute of Development Studies, Brighton

bugetar direct (Direct Budget Support), unde asistența este livrată direct către bugetele guvernelor partenere.

Noile modalități de asistență pentru dezvoltare (NAM) sunt trasate având la bază un set de principii cuprins în Declarația de la Paris referitoare la Eficiența Asistenței pentru Dezvoltare (Paris Declaration on Aid Effectiveness) – un acord cadru pentru cooperarea internațională, adoptat de către membrii Comitetului de Asistență pentru Dezvoltare (DAC) din cadrul Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) în anul 2005. Declarația de la Paris stabilește angajamente clare la nivel global, între statele donatoare și cele receptoare, pentru a sprijini creșterea eficienței asistenței pentru dezvoltare în contextul unei creșteri semnificative a ODA¹¹. Scopul constă în reformarea sistemului de administrare și livrare a asistenței pentru dezvoltare, astfel încât să se obțină o creștere a eficienței și pentru a obține rezultate concrete de dezvoltare¹². Declarația de la Paris conține cinci principii cheie, prezentate mai jos. Ulterior, în Septembrie 2008 în Accra (Ghana), guvernele statelor donatoare și partenere au revăzut progresele înregistrate în implementarea Declarației de la Paris și au convenit asupra “noii agende de acțiune Accra”.

Principiile cheie ale Declarației de la Paris¹³

ASUMARE: statele în curs de dezvoltare trebuie să exercite un leadership eficient asupra propriilor politici și strategii de dezvoltare și să coordoneze acțiunile de dezvoltare;

ALINIERE: statele donatoare își vor baza oferirea de asistență pentru dezvoltare, pe strategiile și procedurile naționale de dezvoltare stabilite de statele receptoare;

ARMONIZARE: statele donatoare vor face toate eforturile pentru a-și armoniza acțiunile într-o manieră transparentă și eficiența la nivel colectiv;

MANAGEMENT ORIENTAT SPRE REZULTATE: toate statele își vor administra resursele și vor face eforturi de îmbunătățire a procesele de decizie, având în permanență în vedere rezultatele.

RESPONSABILITATE MUTUALĂ: atât statele donatoare, cât și cele receptoare își vor asuma responsabilitatea mutuală asupra rezultatelor de dezvoltare.

11 OCED-DAC (2008) Making the linkages: *Gender Equality, Women's Empowerment and the Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Issue Brief 1 (disponibil online)

12 ibid

13 AWID (2008) *Primer 1: An Overview of the Paris Declaration on Aid Effectiveness and the new Aid Modalities on aid effectiveness and women's rights* (disponibil online)

3. Cooperarea pentru Dezvoltare în Bulgaria, Cehia, Polonia, România și Slovacia

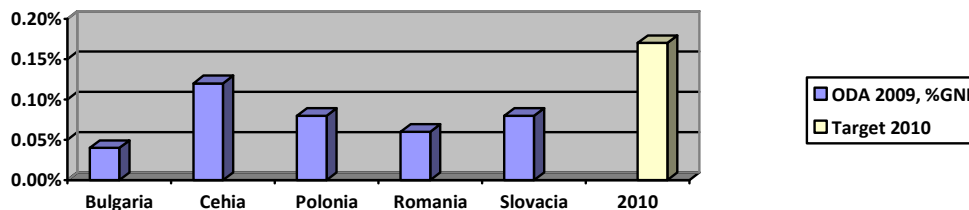
Odată cu aderarea la UE, toate NSM au semnat Declarația de la Paris și Agenda de Acțiune Accra, angajându-se să atingă următorii indicatori ODA: 0.17 % din PIB până în anul 2010 și 0.33 până în 2015¹⁴. Totodată aceste state și-au luat angajamentul de a îmbunătăți considerabil calitatea sau impactul asistenței de dezvoltare oferite, revenindu-le astfel obligații legale și politice în acord cu Tratatul Internațional privitoare la Drepturile Omului și Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului (MDG).

Dar cum se descurcă NSM în respectarea tuturor acestor angajamente asumate?

A) Calitatea, cantitatea și alocarea asistenței pentru dezvoltare

Obiectivele setate pentru anul 2010, au slabe șanse de a fi atinse. Pentru cele 5 noi state membre UE, analizate la nivelul acestui document, cheltuielile cu ODA înregistrate pentru anul 2009, variază între 0.04 % din PIB, în cazul Bulgariei și 0.12 % în cazul Cehiei. Inclusiv aceste statistici nu sunt într-un total realist, deoarece nu au la bază doar criteriile OECD-DAC de definire a asistenței pentru dezvoltare, incluzând și elemente precum anularea datoriilor, burse și asistența financiară acordată refugiaților.

Tabel nr 1. Volumele ODA în 2009¹⁵ pentru EU5



Pe lângă aceste volume reduse a asistenței pentru dezvoltare, în NSM există tendința de a aloca asistență prioritar către susținerea unor interese politice și pentru stabilizarea regiunii, și mai puțin către reducerea sărăciei extreme în acord cu Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului (MDG). Această tendință se reflectă puternic în alocarea ODA. Chiar dacă în teorie, statele în curs de dezvoltare sunt principalele priorități ale alocării asistenței pentru dezvoltare de către NSM, în practică doar sume minimale sunt alocate către aceste țări – partea substanțială a ODA fiind alocată în NSM către regiunea Europei de Est, în vederea susținerii procesului de tranziție către economii de piață. Spre exemplu, Polonia și-a crescut suportul financiar oferit către țările vecine, precum Belarus și Ucraina (tabel nr. 2), în ciuda faptului că Tanzania reprezintă una din țările prioritare în Strategia poloneză de Dezvoltare. Acest stat a primit de 50 de ori mai puține fonduri decât Belarus¹⁶. Impactul crizei economice a exacerbat această situație, asistența pentru dezvoltare acordată pe bază de proiecte (asistență alocată direct către proiecte de dezvoltare adresate realității curente și implementate de organizații non-guvernamentale) fiind diminuată la jumătate pentru Africa, în timp ce alocările pentru Ucraina și Belarus au

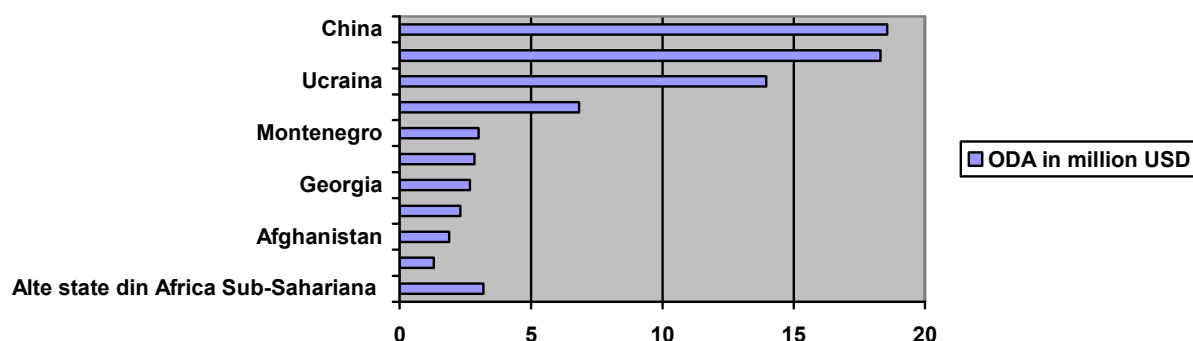
14 CEC (2005) Council Conclusions: Accelerating progress towards achieving the Millennium Development Goals, Brussels (available online).

15 Pereira, J. & A. Bozzini (2010), Penalty against poverty. More and Better EU aid can score Millennium Development Goals, AidWatch CONCORD

16 DAC Questionnaire On Aid Flows From Non-DAC Donors, 2009 edition

fost diminuate nesemnificativ¹⁷. Tendințe similare au fost observate și în Slovacia și Cehia, unde suportul a fost prioritar orientat către Serbia, în timp ce prioritatea României a fost Moldova - principalul recipient al asistenței pentru dezvoltare oferite de statul român¹⁸. Aceste state se află în perioada de întărire a propriei dezvoltări și beneficiază deja de suport financiar oferit prin intermediul Politicii Europene de Vecinătate (European Neighborhood Policy), care își propune susținerea integrării europene prin oferirea de asistență financiară statelor aflate în vecinătatea UE.

Tabel nr. 2: Statele receptoare de ODA la nivel bilateral, Polonia, 2009¹⁹



O altă problemă constă în faptul că cea mai mare parte a asistenței pentru dezvoltare oferită de NSM este alocată prioritar prin intermediul instituțiilor internaționale, precum: UE²⁰, Națiunile Unite, Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional (FMI) ('asistența pentru dezvoltare multilaterală'²¹), și mai puțin prin acorduri bilaterale directe (asistența pentru dezvoltare bilaterală). Toate acestea conduc la o asistență pentru dezvoltare considerabil mai mică, acordată pentru reducerea sărăciei, în special pentru statele africane. Spre exemplu, în 2009 Bulgaria nu a alocat mai deloc asistență pentru dezvoltare la nivel bilateral. Polonia și-a propus ca pentru anul 2011 să crească ODA oferită statelor din Africa Sub-Sahariană utilizând Fondul European de Dezvoltare, și nu prin intermediul unor acorduri bilaterale²². Ministerul Polonez al Afacerilor Externe (MFA)²³ a afirmat clar faptul că nu va exista o creștere a asistenței pentru dezvoltare bilaterală acordată către statele africane în următorii ani. Astfel cooperarea pentru dezvoltare în aceste noi state membre UE va fi redusă la o plată anuală către UE și alte organizații internaționale, multilaterale. Din ajutorul bilateral acordat, o mare parte este alocată de către ministere care nu consideră reducerea sărăciei drept o prioritate. În toate cele cinci NSM, Ministerul Afacerilor Externe (MFA) administrează programele de cooperare pentru dezvoltare și implementarea acestora, în timp ce Ministerul de Finanțe adoptă deciziile bugetare. În ciuda rolului

17 Wojtalik, M. (2010) *Polish government cuts aid to Africa, Policy analysis*, Institute of Global Responsibility, Warsaw (disponibil online)

18 Pereira, J. & A. Bozzini (2010), *Penalty against poverty. More and Better EU aid can score Millennium Development Goals*, AidWatch CONCORD (disponibil online)

19 DAC questionnaire on Aid flows from non-DAC donors 2009.

20 The five NMS discussed in this document have not yet contributed to the European Development Fund (EDF), but did contribute to the financing for Development Cooperation Instrument. The first contribution to the EDF is planned for 2011.

21 Multilateral aid is where an organisation like the EU or World Bank pools and distributes donations from several countries' governments

22 Data retrieved from the Questionnaire from Monterrey to Doha and Beyond – EU Progress on financing for development and MDGs. According to the authors of the independent Polish Aid Watch Report this is too little to deliver the commitments Poland has subscribed itself to in European Consensus on Development (2005). The Questionnaire was filled by Polish MFA and sent to the European Commission in February 2009.

23 Statement during the conference devoted to Poland's place in the international system of development cooperation that followed up presentation of a report by the Development Assistance Committee (DAC) of the OECD. 17th May 2010.

important deținut de ministerele de externe, doar 30% din asistența pentru dezvoltare bilaterală este coordonată de acest minister. Restul de 70% este utilizat de alte ministere, precum Ministerele Agriculturii sau Educației, care raportează aceste acțiuni drept ODA. Spre exemplu, în anul 2008 în Cehia Ministerele Industriei, Comerțului, Mediului și Agriculturii au primit 78% din bugetul alocat cooperării bilaterale pentru dezvoltare. Majoritatea proiectelor implementate au fost plasate în mâinile sectorului privat (44%), în timp ce către autoritățile publice au fost alocate 26% din fonduri. Mai important este faptul că organizațiile non-guvernamentale ce activează în domeniul dezvoltării (ONGD-urile) au cumulat cel mai mic procent, și anume 22% din totalul bugetului alocat²⁴.

Cantitatea redusă a asistenței pentru dezvoltare controlată de ministerele de externe, reduce semnificativ rolurile de leadership și coordonare pe care acest minister trebuie să le asume și intră în contradicție cu principiul potrivit căruia asistența pentru dezvoltare trebuie să aibă drept scop prioritar reducerea sărăciei.

B) Schimbări Legislative și Instituționale

Una din premisele eficienței asistenței pentru dezvoltare constă în deținerea unei legislații și a unor politici care să guverneze și să reglementeze cadrul oferirii de asistență pentru dezvoltare. Legislația este extrem de importantă în reglementarea principiului potrivit căruia, ODA este prioritar orientată către atingerea obiectivului la nivel global de reducere a sărăciei. O astfel de inițiativă legislativă va împiedica corelarea ODA cu interese politice sau comerciale sau alocarea acestuia către alte scopuri. Prevederile legale pot cuprinde obligația Agenției de Cooperare pentru Dezvoltare de a raporta regulat asupra sumelor cheltuite pentru dezvoltare, eficienței obținute în reducerea sărăciei și a sumelor alocate către țări afectate profund de sărăcie.

O astfel de legislație nu există încă pe deplin în cadrul NSM. În prezent, din cele 5 state analizate, doar Cehia și Slovacia sunt singurele care au introdus reglementări legale referitoare la cooperarea pentru dezvoltare. În Slovacia aceste legi au intrat în vigoare începând cu 1 Februarie 2008²⁵, stabilind obiectivele de bază ale ODA în Slovacia (cu un focus primordial asupra reducerii sărăciei și înfometării în statele în curs de dezvoltare) și definind competențelor tuturor ministerelor și instituțiilor implicate în cooperarea pentru dezvoltare, precum și a noii înființate Agenției de Cooperare Internațională pentru Dezvoltare (SAIDC). În Cehia a fost adoptat recent un act legislativ similar referitor la cooperarea pentru dezvoltare și ajutorul umanitar, care a intrat în vigoare în iunie 2010. Cooperarea pentru dezvoltare a trecut printr-un proces de restructurare instituțională în Cehia, cu scopul ca începând cu 2011 (atunci când procesul de restructurare va fi complet) majoritatea acordurilor bilaterale privind asistența pentru dezvoltare să fie implementate doar de ministerul afacerilor externe, fără implicarea altor ministere. De asemenea această restructurare a condus la crearea Agenției Cehe pentru Dezvoltare (CDA) și a Consiliului Ceh de Cooperare pentru Dezvoltare (CCDC), un comitet interministerial care are rolul de asigura o mai bună coordonare a ODA în Cehia. În Polonia, procesul dezvoltării unei legislații privitoare la dezvoltare a fost accelerat în prezent și se dorește ca un prim act

24 Simunkova, B. (2009), *Gender Questions in Development Cooperation: Emerging Issues in the Czech Republic's Bilateral Programmes*, Research Paper, International Institute of Social Studies, The Hague (disponibil online).

25 National Council of the Slovak Republic (2007) Legal act on development cooperation and humanitarian aid (disponibil online)

legislativ referitor la cooperarea pentru dezvoltare să fie aprobat în Septembrie 2010. Astfel de procese nu au fost încă inițiate în România și Bulgaria.

Adițional legislației, agențiile de cooperare pentru dezvoltare au nevoie de un cadru clar în care să-și desfășoare activitatea, care să reflecte pe deplin angajamentele internaționale și care să ofere ghidare pe termen mediu și lung în zonele majore de operare²⁶. În ultimii ani, NSM au început să dezvolte astfel de proceduri, în consultare cu ONG-urile și publicul, dar în continuare există niveluri diferite de implementare între cele 5 state analizate. Slovacia, spre exemplu, deține o strategie de cooperare pentru dezvoltare pe termen mediu (2009 – 2013), precum și strategii anuale. Dar, strategii naționale elaborate pentru a stabili cum agențiile de cooperare pentru dezvoltare vor contribui la reducerea sărăciei și la atingerea obiectivelor de dezvoltare ale mileniului în anumite țări specifice, din păcate nu există. Bulgaria deține în momentul de față o variantă de document strategic care încă nu a fost aprobat în mod oficial, procesul de planificare strategică fiind în plină desfășurare. Nici unul din cele 5 state nu deține un sistem de evaluare, evaluarea fiind cel mai adesea confundată cu monitorizarea, fiind astfel limitată la raportarea activităților de finanțare fără a se evalua impactul acestor acțiuni.

Pentru a se asigura a asumare a responsabilității la nivel național pentru agendele de cooperare pentru dezvoltare și asupra rezultatelor acestora, toate documentele strategice trebuie elaborate în consultare cu reprezentanții societății civile atât la nivel național, cât și cu cei din țările partenere (în curs de dezvoltare). În timp ce nivelul și calitatea dialogului dintre decidenți și organizațiile societății civile la nivel național variază la nivelul NSM, consultările cu societatea civilă și guvernele statelor partenere lipsește cu desăvârșire. Această realitate conduce la o asumare limitată a agendei de dezvoltare în țările partenere, contrar cu unul din principiile de bază ale Declarației de la Paris, mai exact, asumarea responsabilității asupra rezultatelor de dezvoltare atât de către statele donatoare, cât și de cele partenere. Un alt principiu cheie care stă la baza Declarației de la Paris este pus în pericol, deoarece organizațiile societății civile din NSM, cel mai adesea, nu sunt capabile să își îndeplinească rolul de monitorizare constantă a activității instituțiilor naționale implicate în alocarea ODA.

²⁶ OECD-DAC (2010), *DAC special review of Poland*

Componente cheie pentru o implementare strategică a cooperării pentru dezvoltare sensibilă la problematica egalității de gen

- **Un cadrul legislativ bine definit** care să reglementeze cooperarea pentru dezvoltare la nivel național.
- **Obiective strategice de dezvoltare, clar definite.**
- **Planuri strategice pe termen mediu (3-5 ani):** care să sublinieze principiile și prioritățile de cooperare pentru dezvoltare pe termen mediu.
- **Documente Strategice de Țară/ Naționale (CSP)** (Planuri Naționale de Asistență sau Planuri de Țară). Dezvoltate în consultare cu parteneri și actori locali, planurile de țară setează modul în care o agenție de cooperare pentru dezvoltare dorește să contribuie la reducerea sărăciei și la atingerea obiectivelor de dezvoltare ale mileniului la nivelul unei țări specifice. Elaborarea acestor planuri trebuie să pornească de la analiza nevoilor de dezvoltare dintr-o țară specifică, având în vedere propria strategie și propriile planuri de dezvoltare ale țării respective. Aceste planuri sunt elaborate în general pentru perioade de 3 până la 5 ani și setează temele principale de dezvoltare, strategii și planuri de acțiune, precum și cantitățile de asistență alocate și impactul așteptat. Uneori, sunt elaborate și planuri regionale.
- **Planuri operaționale anuale:** setează obiectivele și activitățile specifice pentru anul în curs, ținând cont de strategia elaborată pe termen mediu.
- **Sisteme de evaluare, monitorizare și raportare:** aceste sisteme fac parte în mod esențial din documentele menționate mai sus. Un sistem de monitorizare și evaluare, precum și o raportare regulată, sunt critice în înțelegerea rezultatelor obținute și pentru a genera îmbunătățiri în viitor.
- **Politici și strategii referitoare la egalitatea de gen și promovarea femeilor, precum și pentru alte aspecte inerente problematicii de dezvoltare.** Adițional acestor politici și strategii, este imperativă elaborarea unui plan de implementare.

4. Egalitatea de Gen și Drepturile Femeilor în Cooperarea pentru Dezvoltare

A) De ce egalitatea de gen și drepturile femeilor trebuie să constituie un punct central în cooperarea pentru dezvoltare?

“Promovarea egalității de gen și a drepturilor femeilor nu reprezintă un aspect crucial în sine, ci reprezintă un drept al omului esențial și un aspect important al justiției sociale, precum și un instrument în atingerea obiectivelor de dezvoltare ale mileniului” European Consensus on Development 2005

Viețile bărbaților și femeilor sunt conturate de expectațiile sociale, care le acordă roluri, responsabilități și drepturi diferite și inegale, pe baza genului lor. Ca rezultat, femeile și bărbații au un acces inegal la diferite categorii de resurse, precum bani, educație, pământ și dreptul la proprietate, procesul de decizie și puterea politică. Aceste inegalități trebuie luate în considerare și redresate în cadrul tuturor proceselor decizionale și bugetare la orice nivel. Doar astfel se poate asigura o respectare echitabilă a drepturilor bărbaților și femeilor la nivelul politicilor publice, precum și

generarea unei schimbări la nivelul sistemelor astfel încat să fie evitată reproducerea acelorași injustiții.

Ca rezultat al acestor percepții stereotipale asupra genului, femeile și fetele sunt cel mai adesea cele mai afectate de sărăcie. Spre exemplu, fetele sunt adesea dezavantajate în accesul la educație și calificare profesională, ceea ce le limitează posibilitățile de angajare, iar ca rezultat femeile sunt cel mai frecvent concentrate în sectorul informal al pieței de muncă, unde condițiile de muncă sunt precare, iar munca prost plătită. Din partea femeilor și fetelor se așteaptă necondiționat ca acestea să preia responsabilitatea muncii domestice și de îngrijire, ceea ce face aproape imposibilă prezența lor pe piața muncii sau conduce la restricționarea accesului pe piața muncii doar la slujbe prost plătite și part-time²⁷. Poate cel mai important, femeilor le lipsește unul din cele mai importante instrumente de transformare și îmbunătățire a propriei vieți – puterea.

Astfel, egalitatea de gen și promovarea drepturilor femeilor trebuie să constituie elemente centrale ale cooperării pentru dezvoltare, deoarece dezvoltarea constă de fapt în reducerea sărăciei, iar majoritatea persoanelor afectate profund de sărăcie la nivel mondial sunt femei, ca rezultat al inechităților constante. Eliberarea potențialului tuturor femeilor și fetelor reprezintă cheia eficienței dezvoltării, reducerii sărăciei și creșterii economice.

Sărăcia nu va ajunge la final, până în momentul în care toate femeile la nivel mondial vor beneficia de drepturi egale cu cele ale bărbaților (vezi tabelul de mai jos). Cel mai important, drepturile femeilor trebuie să stea în centrul cooperării pentru dezvoltare deoarece egalitatea de gen reprezintă un drept al omului esențial și o imperativă morală - refuzarea respectării drepturilor omului și a oportunităților egale doar pe baza genului unei persoane constituie o injustiție majoră.

DE CE EGALITATEA DE GEN ESTE ESENȚIALĂ PENTRU O DEZVOLTARE EFICIENTĂ?²⁸

- În mai multe state africane, s-a constatat faptul conform căruia copiii mamelor care au beneficiat de minim cinci ani de educație primară, au cu 40% mai multe șanse de supraviețuire (peste vârsta de cinci ani).
- În India, dacă numărul femeilor ar crește cu 10% pe piața muncii, PIB-ul Indiei ar înregistra o creștere de 8%.
- În Africa Sub-Sahariană s-a demonstrat ca productivitatea activității agricole ar înregistra o creștere de minim 20%, dacă femeile ar beneficia de un acces similar bărbaților la resurse precum pământ, semințe și fertilizatoare.
- Femeile reinvestesc 90% din venitul câștigat în cadrul familiei și comunității, comparativ cu bărbații care reinvestesc doar 30-40% din venitul obținut.

²⁷ Esplen, E. (2009) *Cutting Edge Pack: Gender and Care*, BRIDGE, Institute of Development Studies, Brighton

²⁸ OECD-DAC Guiding Principles on Aid Effectiveness, Gender Equality and Women's Empowerment (disponibil online)

B) Care sunt instrumentele legale și politicile internaționale dedicate promovării egalității de gen și drepturilor femeilor?

La nivel internațional există o serie de politici și instrumente legale dedicate promovării egalității de gen și combaterii discriminării femeilor. Cel mai semnificativ este CEDAW - Convenția pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Împotriva Femeilor (Convention on Elimination on All Forms of Discrimination Against Women), descris adesea drept „o factură a drepturilor femeilor” și adoptat de către Adunarea Generală a Națiunilor Unite în anul 1979. În 2009, cu ocazia sărbătoririi a 30 de ani, CEDAW a fost ratificat de 186 de state (peste 90% din ONU). În urma acestei ratificări, toate cele 186 de state au obligația legală de a respecta și implementa prevederile acestui acord internațional.

De asemenea, la nivelul politicilor internaționale, Platforma de Acțiune de la Beijing (Beijing Platform for Action -BPfA) reprezintă un instrument cheie în promovarea drepturilor femeilor. BPfA a luat naștere în urma Celei de-a patra Conferințe Mondiale ONU a Femeilor din anul 1995 și a setat cadrul global al politicilor de promovare a egalității de gen.

Mai recent, setarea în 2009 a Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului (MDG) a primit reacții mixte din partea organizațiilor care luptă pentru promovarea egalității de gen. MDG3 deține un focus puternic asupra promovării femeilor și egalității de gen, ceea ce constituie o recunoaștere amplă din partea statelor membre ONU a importanței centrale pe care egalitatea de gen o deține în cadrul dezvoltării umanității. În ciuda acestui fapt, progresele înregistrate până în momentul de față sunt minime și neuniforme. De asemenea au existat critici pentru cadrul stabilit de MDG, care stabilesc un focus major asupra accesului și inserției fetelor în sistemele de educație și excluzând alte aspecte cruciale ale inechității de gen, precum violența împotriva femeilor.

La nivel european, adoptarea Consensului European pentru Dezvoltare (European Consensus on Development) în anul 2005, a condus la recunoașterea egalității de gen drept un scop în sine și drept unul din cele cinci principii comune ale cooperării pentru dezvoltare în cadrul UE. Comunicarea privitoare la Egalitatea de Gen și Promovarea Femeilor în Cooperarea pentru Dezvoltare (Communication on Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation - 2007), precum și documentul ulterior Council Conclusions,²⁹ oferă un cadru eficace pentru promovarea egalității de gen.

Mai recent, Planul UE de Acțiune referitor la Problematika de Gen (EU Gender Plan of Action), adoptat în 2010, a constituit unul din primii pași spre o abordare coordonată a promovării egalității de gen la nivel european. În lumina acestor noi angajamente, atât la nivel european, cât și la nivel internațional, toate statele membre UE au obligația promovării egalității de gen și a drepturilor femeilor, drept componente centrale ale cooperării pentru dezvoltare.

²⁹ Mai multe surse de informații sunt disponibile online

C) Ce strategii pot fi utilizate pentru promovarea egalității de gen și a drepturilor femeilor în cadrul cooperării pentru dezvoltare la nivelul NSM?

Înainte de anul 1989, recunoașterea problematicii de gen a lipsit în totalitate din discursurile publice și politice în NSM. Criteriul egalității de gen nu era folosit în mod frecvent drept un criteriu de analiză, iar feminismul era perceput drept o ideologie vestică fără relevanță pentru statele socialiste. Odată cu procesul de tranziție și procesul de aderare la UE, problematica egalității de gen și-a făcut apariția în arena publică, dar nu a adus schimbări semnificative statutului femeilor din aceste state. Din multe puncte de vedere, inegalitățile privitoare la gen au fost exacerbate de procesul de tranziție la o economie liberă, de piață. Atenția limitată acordată egalității de gen la nivel național, completată de legăturile slabe sau inexistente dintre instituțiile responsabile de egalitatea de gen la nivel național și departamentele de cooperare pentru dezvoltare din cadrul ministerelor de externe, se reflectă clar în politicile externe de dezvoltare ale NSM - politici oarbe în ceea ce privește egalitatea de gen.

Agențiile de cooperare pentru dezvoltare folosesc în mod frecvent o abordare „*twin-track*”, pentru a se asigura de faptul că egalitatea de gen și drepturile femeilor sunt integrate în toate aspectele dezvoltării. Această abordare implică o combinație între inițiative specifice elaborate în mod special pentru promovarea egalității de gen, precum programele destinate creșterii conștientizării în rândul femeilor privitor la drepturile omului, și integrarea sistematică a egalității de gen în toate inițiativele dedicate cooperării pentru dezvoltare.

„*Gender mainstreaming*” reprezintă o strategie utilizată pentru a atinge obiectivele egalității de gen și poate fi definit drept „procesul evaluării impactului asupra femeilor și bărbaților a oricărei acțiuni planificate (în toate sferile politice, economice și sociale), astfel încât atât femeile cât și bărbații să beneficieze în mod egal în urma acțiunii, iar inegalitățile să nu fie reproduse și perpetuate”³⁰. Mai exact, asigurarea unei perspective de gen devine centrală, atât pentru politicile de dezvoltare, cât și pentru procesele de planificare, implementare, monitorizare și evaluare a programelor și proiectelor de dezvoltare. Încă există dezbateri privitoare la eficiența strategiei de „gender mainstreaming”, unul din pericole constând în faptul că problematica de gen este tratată în mod generalizat, în loc să constituie responsabilitatea unor departamente specializate în problematica egalității de gen. O altă provocare majoră constă în asigurarea respectării angajamentelor de implementare a „gender mainstreaming-ului” la nivelul politicilor. O lecție învățată din implementarea acestei strategii, constă în implementarea acesteia împreună cu inițiative specifice, adresate unor nevoi și priorități clare (abordarea „*twin track*”).

La nivelul noilor state membre UE, egalitatea de gen și promovarea drepturilor femeilor primesc o atenție limitată la nivelul strategiilor de cooperare pentru dezvoltare. Atunci când se fac menționări la problematica de gen, sunt tratate drept politici separate, în loc să fie integrate politicilor, programelor și implementării cooperării pentru dezvoltare.

Documentele de Țară referitoare la Strategia Națională a Cehiei (Czech Country Strategy Papers - CSPs) recunosc egalitatea de gen drept un aspect care se

³⁰ ECOSOC (1997), *Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system*

intersectează cu problematica dezvoltării. După o analiză mai profundă a celor 8 documente de țară, a reieșit faptul că doar unul din aceste documente, respectiv documentul privitor la Vietnam, plasează problematica de gen drept o prioritate, iar procesul de gender mainstreaming are loc doar la nivelul unui sub-sector, și anume cel social. Lărgirea ariei acestui proces și la alte sectoare, nu constituie un obiectiv al acestor documente³¹. În Slovacia, egalitatea de gen este recunoscută drept un aspect inerent dezvoltării care se intersectează cu aceasta, în special în Documentul de Țară referitor la Afghanistan (2011-2013), iar guvernul slovac folosește fondurile ODA pentru a susține o serie de proiecte adresate promovării femeilor. Egalitatea de gen constituie unul din criteriile de bază în cerințele de aplicare pentru obținerea de fonduri în Slovacia, Polonia și Cehia – ghidul de aplicare recomandă ca toate organizațiile care implementează proiecte de dezvoltare să recunoască diferențele între nevoile femeilor și bărbaților și să garanteze un acces egal la rezultatele proiectului. În practică, măsura în care aceste recomandări sunt reflectate în implementarea proiectelor, depinde de fiecare ONG în parte – aceste recomandări nu sunt nici obligatorii și nici monitorizate. Evident rezultatele sunt neuniforme: la nivelul tuturor proiectelor de dezvoltare implementate în cele cinci NSM analizate în aceste document, există o variație foarte mare de la inițiative care adresează în mod clar inegalitățile de gen și contribuie la promovarea drepturilor femeilor, la inițiative oarbe la problematica de gen (nu iau în considerare problematica de gen, iar uneori chiar conduc la o perpetuare a inegalităților existente).

Noile state membre ale UE se află încă la început de drum în dezvoltarea unor modalități responsabile, echitabile și eficiente de oferire a asistenței pentru dezvoltare. Intensificarea participării organizațiilor de femei în implementarea proiectelor de dezvoltare, precum și dezvoltarea unor instrumente dedicate problematicii de gen, pot conduce la creșterea interesului manifestat față de drepturile femeilor și egalitatea de gen în NSM, în special la nivelul politicilor interne și externe.

5. Provocări majore și modalități de a merge mai departe

A) Întărirea capacității instituționale

Progrese semnificative în îmbunătățirea cantității și calității asistenței pentru dezvoltare, nu pot fi realizate fără un cadru care să seteze obiectivele strategice de cooperare pentru dezvoltare și care să facă legătura în mod clar între oferirea de asistență pentru dezvoltare și obiectivul primordial de reducere a sărăciei.

Recomandări:

Factorii de decizie din NSM trebuie...

- Să aloce suficiente resurse umane și financiare pentru elaborarea unor politici și cadre legale care să reglementeze procesele de planificare, implementare, monitorizare și evaluare a ODA.
- Să întărească rolul de coordonare al ministerelor de externe în asigurarea unei coerențe între acțiunile diferitelor ministere implicate în oferirea de ODA.

31 The CSPs reviewed are Angola, Bosnia and Herzegovina, Serbia, Moldavia, Mongolia, Vietnam, Yemen and Zambia. For more information: Simunkova, B. (2009), *Gender Questions in Development Cooperation: Emerging Issues in the Czech Republic's Bilateral Programmes*, Research Paper, International Institute of Social Studies, The Hague

- Să seteze cadre formale pentru consultările cu organizațiile societății civile, inclusiv pentru angajarea într-un dialog activ cu organizațiile de femei.
- Să colaboreze cu organizații cu experiență amplă în domeniul dezvoltării (spre exemplu: UNDP, UNIFEM, DFID) pentru a-și întări capacitatea instituțională și pentru a dezvolta legături dinamice cu alți actori în domeniul dezvoltării, precum donatori multilaterali.

Organizațiile Societății Civile din NSM trebuie...

- Să facă un lobby puternic la nivelul propriilor guverne pentru a elabora un cadru legal, instituțional și politic care să reglementeze oferirea de asistență pentru dezvoltare.
- Să monitorizeze progresele obținute, precum și să sublinieze eșecurile.
- Să realizeze activități de advocacy în vederea dezvoltării unor cadre formale pentru consultările dintre ONG-uri și decidenți.

B) Focusarea cooperării pentru dezvoltare asupra reducerii sărăciei

Multe din NSM prezintă paternul alocării asistenței pentru dezvoltare către susținerea proceselor democratice din țările vecine și a promovării securității în regiune, în defavoarea obiectivului primar al cooperării pentru dezvoltare și anume, reducerea sărăciei.

Recomandări

Factorii de decizie din NSM trebuie...

- Să se focuseze asupra reducerii sărăciei, drept obiectivul primordial al cooperării pentru dezvoltare, așa cum este prevăzut în acordurile legale și politice asumate.
- Să susțină Departamentul de Cooperare pentru Dezvoltare din cadrul ministerelor de externe, în eforturile de a crește focusul asupra reducerii sărăciei la nivelul altor ministere implicate în oferirea asistenței pentru dezvoltare.
- Să aloce toate resurselor necesare pentru a atinge nivelul ODA de 0.17 % din PIB până în anul 2010 și 0.33 % până în 2015. NSM și-au asumat aceste angajamente, precum și angajamentul creșterii calității (impactului) ODA.
- Să colaboreze mai intens cu partenerii din Sud pentru a crește gradul de asumare a responsabilității asupra rezultatelor cooperării pentru dezvoltare la nivelul statelor partenere.

Organizațiile Societății Civile din NSM trebuie...

- Să realizeze activități de lobby la nivelul decidenților pentru a focusa prioritar acordarea asistenței pentru dezvoltare asupra reducerii sărăciei, inclusiv pentru a aloca mai multe resurse pentru reducerea sărăciei așa cum este prevăzut în angajamentele asumate la nivelul Uniunii Europene. Totodată, trebuie să monitorizeze fluxurile asistenței pentru dezvoltare pentru a se asigura de faptul că acestea pun în practică angajamentele asumate la nivel european.
- Să construiască rețele de suport pentru cooperarea pentru dezvoltare, prin creșterea gradului de conștientizare al membrilor parlamentului național și european, mass mediei și publicului general referitor la importanța cooperării

pentru dezvoltare și a rolului central pe care problematica de gen trebuie să-l dețină în cadrul politicilor externe de dezvoltare.

C) Prioritizarea problematicii de gen în cadrul cooperării pentru dezvoltare

Succesul în reducerea sărăciei și în atingerea obiectivelor de dezvoltare ale mileniului poate fi atins doar prin plasarea egalității de gen și a drepturilor femeilor în centrul agendei de dezvoltare. Angajamentele stipulate în următoarele două documente europene - European Consensus on Development (2005) și EC Communication on Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation (2007) – trebuie traduse în practică. Mai exact, introducerea unor mecanisme care să susțină o planificare a cooperării pentru dezvoltare sensibilă la problematica de gen, alocarea unor linii bugetare dedicate egalității de gen și promovării femeilor, evaluarea impactului programelor și proiectelor asupra egalității de gen și drepturilor femeilor, precum și includerea obligatorie a unor indicatori sensibili la problematica de gen în cadrul tuturor sistemelor de monitorizare.

Recomandări

Factorii de decizie din NSM trebuie...

- Să implementeze pe deplin toate angajamentele legale și politicile UE referitoare la egalitatea de gen și cooperarea pentru dezvoltare, precum și să aloce toate resursele necesare unei implementări eficiente.
- Să dezvolte o politică și un plan de acțiune în vederea integrării egalității de gen și a promovării drepturilor femeilor atât în calitate de scop în sine în cadrul politicilor și practicilor de cooperare pentru dezvoltare, cât și ca aspect care se intersectează cu întreaga problematică a dezvoltării.
- Să crească capacitatea instituțională în domeniul problematicii de gen a tuturor stakeholderilor implicați în oferirea de ODA.

Organizațiile Societății Civile din NMS trebuie...

- Să intensifice relaționarea dintre platformele de ONGD-uri și organizațiile de femei, pentru a asigura o integrare a expertizei acestor organizații în strategiile naționale de cooperare pentru dezvoltare.
- Să dezvolte și să implementeze activități de conștientizare privitoare la egalitatea de gen și drepturile femeilor, direcționate către membrii autorităților locale, precum și către alți stakeholderi relevanți.
- Să realizeze activități de lobby la nivelul ministerelor de externe pentru a prelua problematica de gen și pentru a o integra drept o componentă esențială în procesele de formulare a politicilor și ciclurilor de oferire a ODA.
- Să intensifice legăturile cu organizațiile societății civile și organizațiile de femei din Sud și Nord, pentru a învăța din experiențele acestora în lupta pentru introducerea aspectelor de gen în cadrul politicilor și practicilor de cooperare pentru dezvoltare. Totodată, relaționarea cu organizațiile societății civile din Sud este extrem de importantă pentru organizațiile din NSM, în reflectarea nevoilor reale ale femeilor din Sud în cadrul activităților de advocacy.

D) Promovarea și intensificarea implicării societății civile

Organizațiile societății civile din NSM au fost și sunt destul de active în monitorizarea respectării angajamentelor asumate de propriile guverne odată cu aderarea la UE. Societatea civilă constituie o parte integrantă a agendei europene de cooperare pentru dezvoltare, iar expertiza și opiniile organizațiilor societății civile trebuie auzite și luate în considerare. Există posibilitatea ca acest potențial să fie risipit, dacă contribuțiile societății civile sunt subestimate și subapreciate de către factorii de decizie naționali și dacă posibilitățile de expansiune și relaționare cu alte organizații internaționale vor fi limitate de finanțări inadecvate.

Recomandări

Factorii de decizie din NSM trebuie...

- Să recunoască expertiza societății civile, inclusiv a organizațiilor de femei, și rolul extrem de important pe care organizațiile societății civile și platformele de ONGD-uri îl pot deține la nivelul cooperării pentru dezvoltare, în special în respectarea angajamentelor asumate la nivel internațional.
- Să instituționalizeze spații formale de consultare cu societatea civilă, acordând o atenție deosebită implicării organizațiilor de femei.
- Să se angajeze într-o relaționare constantă cu organizații ale societății civile din statele partenere, inclusiv cu organizații de femei.
- Să ofere finanțări adecvate organizațiilor societății civile. În contextul actual, în care fondurile alocate organizațiilor de femei la nivel global au fost reduse dramatic (în special în condițiile tranziției la noile modalități de acordare a ODA), alocarea de fonduri către organizațiile de femei trebuie să constituie o prioritate.

Organizațiile Societății Civile din NSM trebuie...

- Să consolideze platformele naționale și să intensifice colaborarea cu organizațiile de femei, precum și cu alte ONG-uri focusate asupra problematicii de gen.
- Să realizeze lobby la nivelul guvernelor naționale în vederea instituționalizării unor procese de consultare eficiente și inclusive – care să includă și relaționarea cu organizațiile societăților civile din statele partenere.
- Să extindă relaționarea cu alte organizații care lucrează în domeniul dezvoltării și egalității de gen, precum și în alte domenii conexe (spre exemplu: promovarea participării democratice, sustenabilitate environmentală etc.), pentru a putea răspunde provocărilor și cerințelor cooperării internaționale eficiente.